

岡山県地区防災計画等作成推進協議会

第1回 個別避難計画研究部会

講義 2

〔各論〕

個別避難計画の作成について ～ 概念整理と作成手順等を学ぶ～



日時:令和3年8月2日(月) 12:45～16:40
場所:おかやま西川原プラザ 本館2階大会議室B
(岡山市中区西川原 255)

ノートルダム清心女子大学
人間生活学部 人間生活学科
准教授 中井俊雄

自己紹介



所属 ノートルダム清心女子大学

人間生活学部 人間生活学科 (社会福祉学研究室)

資格 (認定) 社会福祉士・精神保健福祉士など

活動 日本社会福祉士会生活困窮支援委員会委員・KHJ全国ひきこもり家族会連合会「ひきこもりの理解促進と支援体制の充実活性化のための人材育成に関する事業」(厚生労働省 民間団体活動事業) 支援体制構築委員会委員・岡山県地区防災計画等作成推進協議会アドバイザー・公益社団法人岡山県社会福祉士会理事・岡山市権利擁護センター運営委員会委員・尾道市地域共生包括化推進会議委員長・総社市ひきこもり支援等検討委員会委員・権利擁護センター運営委員会委員・支援検討委員会委員長・生活困窮支援センター協議会委員など

前職 総社市社会福祉協議会 (27年間勤務)



ノートルダム清心女子大学

• 講義2の目的

- 個別避難計画の概念を整理する
 - 個別避難計画の対象は？
 - 災害対策基本法の改正
 - 個別避難計画とは
- 個別避難計画の作成手順を整理する
 - ① 推進体制の構築
 - ② 地域調整会議と対象者等の選定
 - ③ 福祉・医療関係者への説明（研修）
 - ④ 地区住民への説明
 - ⑤ 専門家によるアセスメント
 - ⑥ 個別避難計画の作成
 - ⑦ 継続的取り組み



ノートルダム清心女子大学

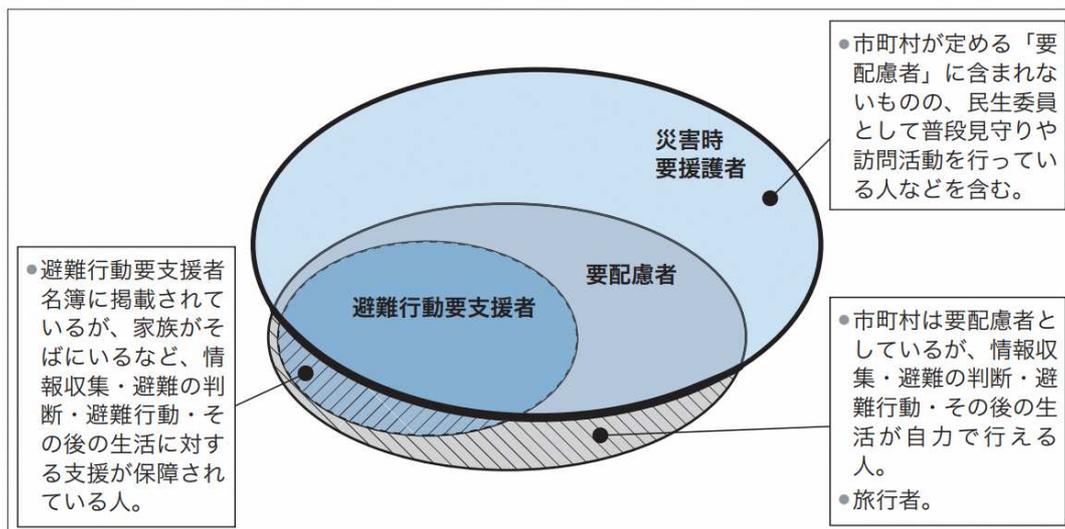


個別避難計画の対象は？



ノートルダム清心女子大学

本「指針」での「災害時要援護者」、「要配慮者」、「避難行動要支援者」の関係



全国民生委員児童委員連合会「災害に備える民生委員・児童委員活動に関する指針 民生委員・児童委員による災害時要援護者支援活動に関する指針 改訂第3版」,平成31（2019）年3月から

要配慮者	「高齢者，障害者，乳幼児その他の特に配慮を要する者」	災害対策基本法第8条2項15号
避難行動要支援者	「要配慮者」のうち，「自ら避難することが困難な者であって，その円滑かつ迅速な避難の確保を図るため特に支援を要する者」	災害対策基本法第49条の10

想定できる要配慮者

- ・寝たきりなど身体介護の必要な高齢者
- ・ひとり暮らしの高齢者
- ・高齢者のみの世帯
- ・認知症の人
- ・難病の人
- ・けがや病気の人
- ・身体（肢体・視覚・聴覚・内部）障害者
- ・知的障害者
- ・精神障害者
- ・発達障害者
- ・妊産婦
- ・乳幼児
- ・化学物質過敏症の人
- ・日本語での意思疎通が困難な外国人
- ・災害により要支援となった人（けが・病気など）
- ・その他にも・・・

想定できる要配慮者

- **状態像**で考えると
 - **立つ**ことや**歩行**ができない
 - 音が**聞こえ**ない（聞き取りにくい）
 - 物が**見え**ない（見えにくい）
 - 言葉や文字の**理解**がむずかしい
 - 危険なことを**判断**できない
 - 顔を見ても知人や家族と**わからない**
 - などなど・・・

想定できる要配慮者

- **具体的**には…
 - 自分の身の**危険**を察知できない。
 - 危険を知らせる**情報**を受け取ることができない。
 - 身の危険を察知できても救助者（周囲）に**伝えられない**。
 - 危険を知らせる情報受け取っても**対応行動**ができない。

個別避難計画の対象となるのは…

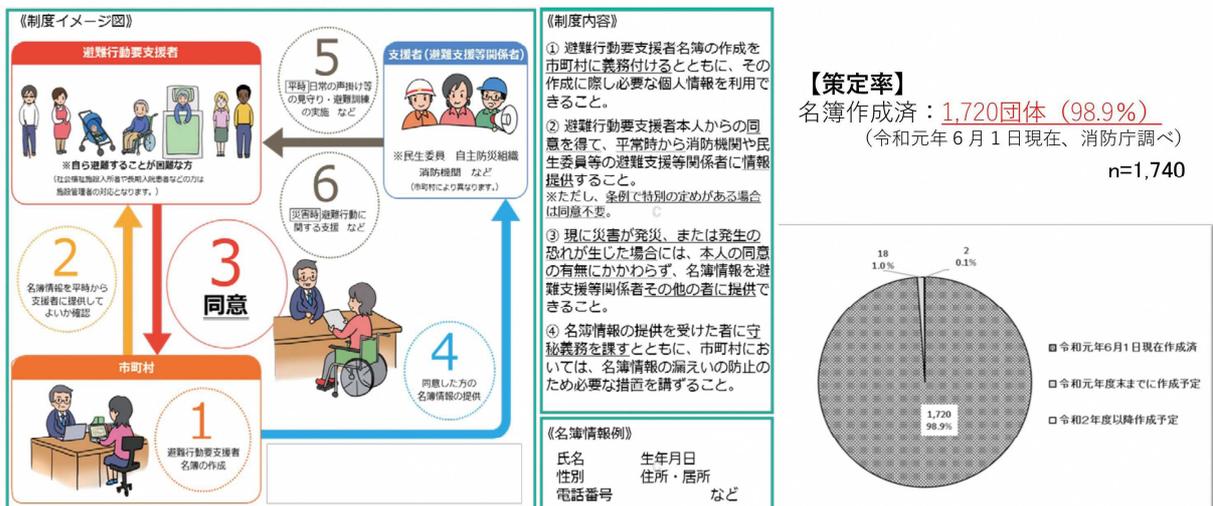
- 「**避難行動要支援者**」 災害対策基本法第49条の10
- 当該市町村に居住する「**要配慮者**」のうち、災害が発生し、又は災害が発生するおそれがある場合に
- **自ら避難することが困難な者**であって、
- その円滑かつ**迅速な避難**の確保を図るため**特に支援を要する者**

避難行動要支援者名簿の概要

平成25年6月の災害対策基本法の一部改正により、市町村に対し、要配慮者のうち、災害発生時の避難等に特に支援を要する方の名簿（避難行動要支援者名簿）の作成を義務付けた制度。

（避難行動要支援者名簿の作成）

第四十九条の十 市町村長は、当該市町村に居住する要配慮者のうち、災害が発生し、又は災害が発生するおそれがある場合に自ら避難することが困難な者であつて、その円滑かつ迅速な避難の確保を図るため特に支援を要するもの（以下「避難行動要支援者」という。）の把握に努めるとともに、地域防災計画の定めるところにより、**避難行動要支援者について避難の支援、安否の確認その他の避難行動要支援者の生命又は身体を災害から保護するために必要な措置（以下「避難支援等」という。）を実施するための基礎とする名簿**（以下この条及び次条第一項において「避難行動要支援者名簿」という。）を作成しておかなければならない。



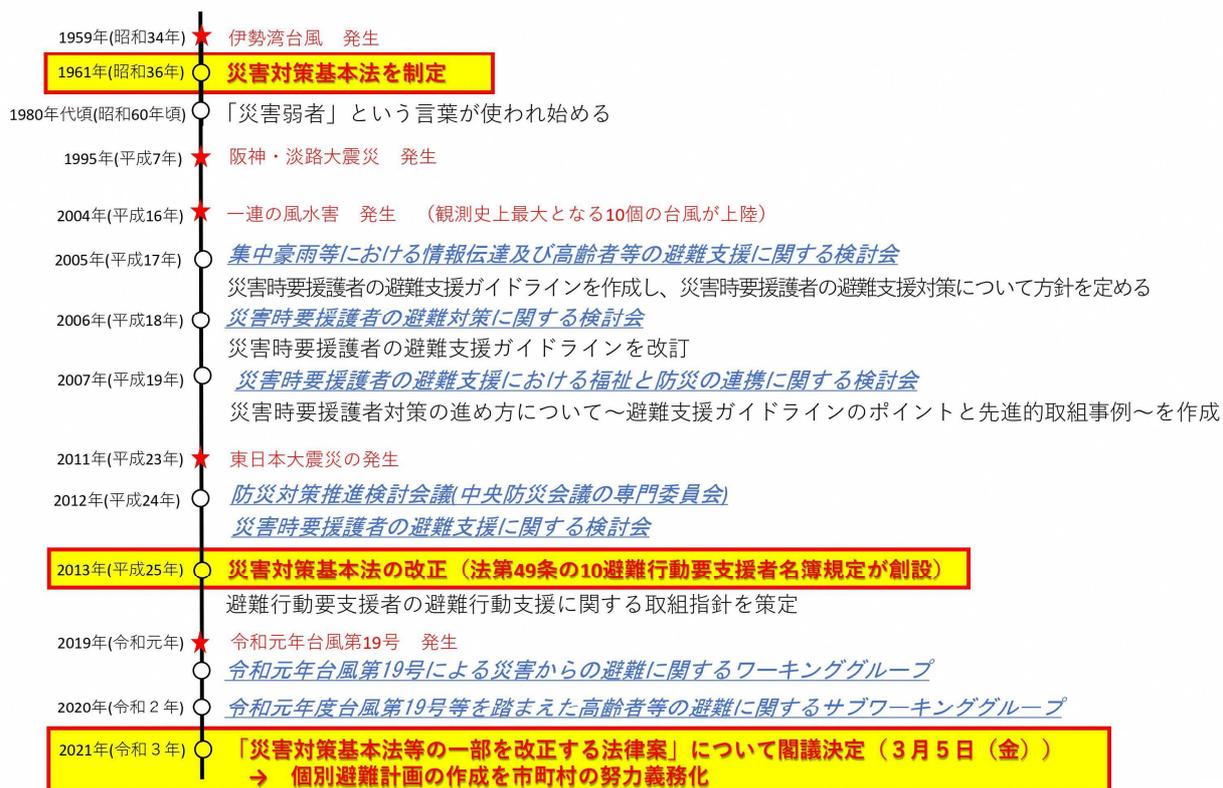


災害対策基本法の改正



ノートルダム清心女子大学

制度的変遷とこれまでの議論



平成25年8月

避難行動要支援者の避難行動支援に関する取組指針

第Ⅰ部 災対法に基づき**取り組む必要がある**事項

1. 全体計画・地域防災計画の策定

2. 避難行動要支援者名簿の作成等

- ① 要配慮者の把握
- ② 避難行動要支援者名簿の作成
- ③ 避難行動要支援者名簿の更新と情報の共有
- ④ 避難支援等関係者への事前の名簿情報の提供

3. 発災時等における避難行動要支援者名簿の活用

- ① 避難のための情報伝達
- ② 避難行動要支援者の避難支援
- ③ 避難行動要支援者の安否確認の実施
- ④ 避難場所以降の避難行動要支援者への対応

平成25年8月

避難行動要支援者の避難行動支援に関する取組指針

第Ⅱ部 **さらなる**避難行動支援のために**取り組むべき**事項

1. 個別計画の策定

- ① 地域の特性や実情を踏まえつつ、名簿情報に基づき、市町村又はコーディネーター（民生委員等）が中心となって、避難行動要支援者と打合せ、具体的な避難方法等についての個別計画を策定すること

2. 避難行動支援に係る地域の共助力の向上

- ① 高齢者や障害者に対する災害時に主体的に行動できるようにするための研修や防災関係者に対する地域の防災力を高めるための研修を行うこと
- ② 民間団体等（民間企業、ボランティア団体等）との連携を図るとともに、防災訓練により、情報伝達や避難支援が実際に機能するか点検すること
- ③ など

令和3年5月 災害対策基本法等の一部改正

1. 災害時における円滑かつ迅速な避難の確保

① 避難勧告・避難指示の一本化等

② 個別避難計画の作成

- ・ <課題> 避難行動要支援者名簿（平成25年に作成義務化）は、約99%の市町村において作成されるなど、普及が進んだものの、いまだ災害により、多くの高齢者が被害を受けており、避難の実効性の確保に課題
 - ・ 近年の災害における犠牲者のうち高齢者（65歳以上）が占める割合
 - ・ 令和元年東日本台風：約65% 令和2年7月豪雨：約79%
- ・ <対応> 避難行動要支援者の円滑かつ迅速な避難を図る観点から、個別避難計画について、市町村に作成を**努力義務化**
 - ・ 任意の取組として計画の作成が完了している市町村 約10%
 - ・ 任意の取組として一部の計画の作成が完了している市町村 約57%

③ 災害発生のおそれ段階での国の災害対策本部の設置／広域避難に係る居住者等の受入れに関する規定の措置等

2. 災害対策の実施体制の強化

- ・ 内閣府設置法の一部改正・災害救助法の一部改正



個別避難計画とは



個別避難計画（平成25年）

個別計画とは

- ・ 避難行動要支援者（高齢者、障害者等）ごとに、避難支援を行う者や避難先等の情報を記載した計画

制度的な位置づけ

- ・ 法的に位置付けられているものではなく、取組指針（平成25年8月）において、「市町村が個別に避難行動要支援者と具体的な打合せを行いながら、個別計画を策定することが望まれる」とされているもの

対象者や内容

- ・ 取組指針においては、避難行動要支援者を対象としている
- ・ 個別計画には名簿に記載されている情報に加え、以下のような情報を記録しておくこととされている
 - ・ 発災時に避難支援を行う者
 - ・ 避難支援を行うに当たっての留意点
 - ・ 避難支援の方法や避難場所、避難経路
 - ・ 本人が不在で連絡が取れない時の対応等

個別避難計画（令和3年）

災害対策基本法等の一部を改正する法律（令和3年法律第30号）

（個別避難計画の作成）【新設】

第49条の14 市町村長は、地域防災計画の定めるところにより、名簿情報に係る避難行動要支援者ごとに、当該避難行動要支援者について避難支援等を実施するための計画（以下「個別避難計画」という。）を作成するよう努めなければならない。ただし、個別避難計画を作成することについて当該避難行動要支援者の同意が得られない場合は、この限りでない。

- 2 市町村長は、前項ただし書に規定する同意を得ようとするときは、当該同意に係る避難行動要支援者に対し次条第2項又は第3項の規定による同条第1項に規定する個別避難計画情報の提供に係る事項について説明しなければならない。
- 3 個別避難計画には、第49条の10第2項第1号から第6号までに掲げる事項のほか、避難行動要支援者に関する次に掲げる事項を記載し、又は記録するものとする。
 - 1 避難支援等実施者（避難支援等関係者のうち当該個別避難計画に係る避難行動要支援者について避難支援等を実施する者をいう。次条第2項において同じ。）の氏名又は名称、住所又は居所及び電話番号その他の連絡先
 - 2 避難施設その他の避難場所及び避難路その他の避難経路に関する事項
 - 3 前2号に掲げるもののほか、避難支援等の実施に関し市町村長が必要と認める事項
 - 4 市町村長は、第1項の規定による個別避難計画の作成に必要な限度で、その保有する避難行動要支援者の氏名その他の避難行動要支援者に関する情報を、その保有に当たって特定された利用の目的以外の目的のために内部で利用することができる。
 - 5 市町村長は、第1項の規定による個別避難計画の作成のため必要があると認めるときは、関係都道府県知事その他の者に対して、避難行動要支援者に関する情報の提供を求めることができる。

第49条の15（個別避難計画情報の利用及び提供）【新設】

第49条の16（個別避難計画情報を提供する場合における配慮）【新設】



個別避難計画の作成手順



ノートルダム清心女子大学

個別避難計画の作成手順

作成の優先度が高いと判断⇒市町村が支援し個別避難計画を作成

対応の流れ

(一例)

- 【Step1】 庁内外における推進体制の整備、個別避難計画の作成・活用方針の検討 (共通)
 - ・福祉や医療関係者等の参画を得て、取組を推進するための連絡会議等を開催することが望ましい
- 【Step2】 計画作成の優先度に基づき対象地区・対象者を選定 (共通)
- 【Step3】 福祉や医療関係者等に個別避難計画の意義(目的、制度概要、作成の必要性等)や事例を説明
- 【Step4】 避難支援者となる自主防災組織や地区住民に個別避難計画の意義や事例を説明
- 【Step5】 市町村における本人の基礎情報の収集、関係者との事前調整等
- 【Step6】 市町村、本人・家族、福祉や医療関係者等による個別避難計画の作成
 - ・福祉や医療関係者等が当事者と避難についての対話、意見交換する
 - ・関係者が一堂に会する地域調整会議を開催することが望ましい
 - ・本人の心身の状況等によっては、本人宅で情報共有、調整を行うことも考えられる
- 【Step7】 作成したら終わりではなく実効性を確保する取組を実施
 - ・避難支援等関係者への計画の提供、更新、本人の状況等に応じた訓練の実施等を継続的に実施

ステップ1 推進体制の構築

避難行動要支援者連絡会議（仮称）の設置

- 設置目的
避難行動要支援者への個別避難計画の作成推進と進捗管理、総合調整など
- 設置主体
市町村
- 参加機関
市町村関係部局（防災担当、保健・福祉担当、まちづくり担当、教育委員会など）、自治会、自主防災組織、消防団、民生委員・児童委員、（地区）社協、居宅介護支援事業所、相談支援事業所、地域包括支援センター、訪問看護事業所、福祉施設・事業所、障害者自立支援協議会等
- 取り組み
計画作成対象者の検討・選定（モデル地区選定、作成当事者のリスク層の区分）
当事者・地域住民を対象とする個別避難計画への理解促進等の研修
進捗管理
関係機関との連絡調整
WGなどを設置して、領域別の協議 など

ステップ2 地域調整会議と対象者等の選定

個別避難計画の実施に関係する者が参加する会議（地域調整会議）

- 地域の実情に応じて、本人と家族、福祉専門職、社協、民生委員、支援者、自主防災組織、自治会、その他の関係者

対象者の選定〈優先度の考え方〉

- ① 地域におけるハザードの状況（洪水・津波・土砂災害等の危険度の想定）
 - 河川：浸水想定区域など
 - 海岸・河川沿い：津波災害特別警戒区域など
 - 傾斜地：土砂災害特別警戒区域など 等
- ② 対象者の心身の状況、情報取得や判断への支援が必要な程度
 - 重度の要介護や障がいのある者、人工呼吸器使用者等、自力での判断や避難が困難な者
- ③ 独居等の居住実態、社会的孤立の状況
 - 避難支援者が側にいない

作成に際しては、要介護度3～5の高齢者、身体障害者手帳1級・2級等を所持する身体障害者や重度以上と判定された知的障害者等の自ら避難することが困難な者のうち、ハザードマップで危険な区域に住む者や、独居または夫婦二人暮らしの者など、計画作成の優先度が高いと地方公共団体が判断する者について、地域の実情を踏まえながら、地域防災計画の定めるところにより、改正法施行後からおおむね5年程度で個別避難計画の作成に取り組んでいただきたい。

ステップ3 福祉・医療関係者への説明(研修)

- これまでの**福祉**は、要介護者等へ介護保険制度や障害者総合支援法により、専門職がケアプランを作成し、福祉サービスを提供していた



- これまでの**防災**は、避難行動要支援者へ災害対策基本法により、自主防災組織が名簿を作成し、災害が発生したら避難情報等を伝えられるよう備えていた



- これからは、**福祉**と**防災**が**一体**となって、避難行動要支援者へ避難のための**個別支援計画**を作成し、避難訓練等を通じて住民の防災意識を高め、「**誰一人取り残さない避難**」を実現する

ステップ4 地区住民への説明

- 避難支援者となる自主防災組織や地区住民に個別避難計画の意義や事例を説明
- 個別避難計画は「避難支援等関係者に平時から／災害時にも提供できる」ことを説明



ステップ5 専門家によるアセスメント

本人の基礎情報の収集、関係者との事前調整等

- 避難行動要支援者名簿等に基づき必要な基礎情報を確認する
- 避難支援等実施者の候補者に協力を打診する
- 避難先候補施設の管理者等に避難の受入れが可能かどうか確認する



ステップ6 個別避難計画の作成

- 市町村や都道府県等が保有する情報を基に、個別避難計画に必要な情報を記入する
- 避難行動要支援者に制度の概要や記載事項等を説明し、計画作成に同意か確認する
- 避難行動要支援者本人の意向を確認する：「避難先」や「避難支援等実施者」等について
- 避難行動要支援者に個別避難計画情報の平常時の外部提供について同意か確認する
- 避難行動要支援者に個別避難計画（素案）の訂正、追記等を依頼する
- 福祉や医療関係者等が当事者と避難についての対話、意見交換する
- 関係者が一堂に会する地域調整会議を開催することが望ましい
- 本人の心身の状況等によっては、本人宅で情報共有、調整を行うことも考えられる
- 本人の意向を踏まえ、地域の関係者や施設管理者等と調整や検討を行う
- 必要事項を記入した個別避難計画を本人に確認してもらう
- 個別避難計画の作成完了

ステップ7 継続的取り組み

作成したら終わりではなく実効性を確保する取組を実施

- 避難支援等関係者に個別避難計画情報（避難支援等実施者・避難先等）を提供する
- 避難支援等関係者への計画の提供、更新、本人の状況等に応じた**訓練の実施等**を継続的に実施
- 自主防災組織や福祉専門職など関係者と連携した取組が期待される

参考：避難行動要支援者の避難行動支援に関する取組指針
平成25年8月（令和3年5月改定）内閣府（防災担当）

【事例】福祉専門職が参画した個別計画の策定(大分県別府市・兵庫県)

全国の先進的な取組

○福祉サービスの利用のためのケアプランを作成することを通じ、平時から避難行動要支援者本人の心身の状況や生活実態等を網羅的に把握している介護支援専門員（ケアマネジャー）や相談支援専門員等の福祉専門職の参画の下、本人や家族、地域住民、行政等が連携して、個別計画の策定を行う取組が行われている。

ポイント

- 介護支援専門員（ケアマネジャー）や相談支援専門員等の福祉専門職の参画を得るための仕組みとして、計画の策定に対して報酬を支払う。
- 福祉専門職が当事者と相談し、避難に際して必要な配慮等について整理した上で、避難行動要支援者と地域住民等の関係者が参加して避難支援の方針について打合せを行い、個別計画を策定する。
- 策定した計画をもとに当事者を含めた関係者が参加し、避難訓練を実施するとともに、必要に応じ計画の見直しを行う。
- 当事者と福祉専門職、地域住民等とをつなぐ役割を担うことのできる人材が重要となる。

別府市の事例

別府市におけるインクルーシブ防災
「誰ひとり取り残さない防災」

被災地の教訓から**市民活動者と協働で障がい当事者が参加する避難訓練等に取り組んできた別府市**では、平成29年度より**介護支援専門員（ケアマネジャー）や相談支援専門員等の福祉関係者が参加し、当事者や地域、行政等が連携して個別避難計画作成に取り組んでいる。**

ステップ① 当事者力アセスメント
ステップ② 地域力アセスメント
ステップ③ 災害時ケアプラン調整会議
ステップ④ プラン案作成
ステップ⑤ 当事者によるプラン検証・改善
ステップ⑥ プラン確認と個人情報共有のセット

当事者や家族の自助、互助で実施可能
なるべく多くのステップに当事者が参画する

インクルーシブ防災訓練のための
災害時ケアプランの検証・改善
プランの策定と
個人情報共有の同意

福祉部局、防災部局、自治会等が互に各自と当事者をつなぐハブを形成する、インクルーシブ・マネジャー（IM）が重要

兵庫県の事例

防災と福祉の連携促進モデル事業

平成30(2018)年度より**介護支援専門員（ケアマネジャー）や相談支援専門員の協力**を得て、**平時のケアプラン等の作成に合わせ、地域で避難のための個別支援計画を作る「防災と福祉の連携モデル事業」**を実施。
令和2年度より、県の一般施策として実施。

平時時から信頼関係を構築
福祉専門職（ケアマネジャー【介護】・相談支援専門員【障害】）

避難行動要支援者
ケアマネ等
サービス利用のためのケアプラン作成
約18,000円（介護報酬）
及び
7,000円（介護報酬）
モニタリング/見直し
防災訓練併せて個別支援計画も見直し
自立支援の推進を促す

相互連携
連携を調整
自主防災組織等
避難行動要支援者名簿作成
地域（自主防災組織・民生委員等）

福祉専門職による平時時のケアプラン等作成に合わせて、**自主防災組織等が福祉専門職の協力を得ながら個別支援計画を作成することで、平時時・災害時を連続的にとらえた実効性の高い包括的な支援が可能になる。**

【事例】福祉専門職や社会福祉協議会が参画した個別計画の策定

福祉専門職（ケアマネジャー、相談支援専門員）が参画している事例

<茨城県古河市>

- ・要支援者名簿に掲載された方々について、担当のケアマネジャーや相談支援専門員等に作成を依頼。
- ・平成30年度に試行的に事業を開始し、令和元年度より制度化。名簿掲載者11,224名のうち、令和2年9月までに694名分の策定が完了。
- ・令和元年台風第19号においては、個別計画に沿って避難が実施され、要支援者本人からは「余裕を持って避難でき、安心だった」という声があるほか、担当するケアマネジャーからも「利用者の災害時の安心につながる」という声があるなど、早期の避難行動につなげることができた。

<東京都荒川区>

- ・要支援者名簿に掲載された方々について、担当のケアマネジャーに作成を依頼。
- ・平成30年度より事業を開始し、令和元年10月時点の名簿掲載者で希望する290名程度について策定が完了。今後も名簿更新に合わせて、個別計画も更新する。

<愛媛県四国中央市>

- ・障害福祉サービス利用者のうち計画作成の同意を得られた者について、担当の相談支援専門員に作成を依頼。
- ・平成29年度より事業を開始し、令和2年度現在、市全体におけるサービス利用者1,019名のうち、109名について策定が完了。

※古河市、荒川区、四国中央市は、ケース会議や訓練を通じた検証は事業に含まれていない

※別府市や兵庫県的事例を参考に、今後事業化を検討している自治体・・・滋賀県、静岡県 など

社会福祉協議会が参画している事例

<岩手県奥州市>

- ・計画策定に関する業務や平時の見守り支援について、市の社会福祉協議会へ委託している。
- ・社協の職員は全体のコーディネート役を務め、個々の計画は各地区の民生委員が中心となって策定する。
- ・策定の際には、平時の見守り支援の目的で社協が実施している地域セーフティネット会議（民生委員や町内会役員等が構成員となり、社協職員がサポート）の場を活用し、平時の支援の仕組みを活かした体制づくりを行っている。

<福岡県久留米市>

- ・計画策定に関する業務を、市の社会福祉協議会へ委託している。
- ・社協の職員がコーディネート役となり、本人を中心に家族や地域の人々の参画を確保して、福祉の専門職などが協議をして策定する。

<熊本県熊本市>

- ・計画策定に関する業務を、市の社会福祉協議会へ委託している。
- ・実際の作成は地域住民が主体となり、社協の職員は地域のサポート役として、地域の取組のフォローをしている。

令和2年度 全国介護保険・高齢者保健福祉担当課長会議資料：高齢者・障害者等の個別避難計画に関する防災と福祉の連携について（内閣府防災担当（避難生活担当））より

災害時サポートブック ～私の避難プラン～ 作成支援のための手引き



令和2年3月
岡山県

目次

はじめに	2
知っておこう～支援のための基礎情報～<その1>	
「障害」について	3
「災害」について	6
1 作成支援の進め方と心構え	7
2 作成を支援する際の留意点・配慮すべき点	
対象者・家族との対話	9
避難について一緒に考えてくれる人	10
私の避難スイッチ	11
私の避難場所	13
私の避難方法・手段	15
持ち出し品チェックリスト	17
作成した後	17
知っておこう～支援のための基礎情報～<その2>	
障害ごとの特性～それぞれの障害の概要や特性を知る～	
(1) 視覚障害	18
(2) 聴覚障害	21
(3) 盲ろう	24
(4) 車いす(下肢障害・体幹機能障害)	26
(5) 重症心身障害	27
(6) 内部障害	29
(7) 知的障害	32
(8) 精神障害	33
(9) 発達障害	37
3 各種窓口	
(1) 県の窓口	42
(2) 市町村の窓口	43
(3) 主な障害者団体	47

この「手引き」では、「災害時サポートブック～私の避難プラン～」を「避難プラン」と表します。